La colaboración entre México y la Unión Europea para combatir el tráfico ilícito de armas: perspectiva estratégica

*Mauricio Escanero y Noel González Segura**

Introducción

El Gobierno de México que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador asigna alta prioridad al combate contra el tráfico ilícito de armas a México, como un pilar fundamental para garantizar la paz y la seguridad ciudadana en el país. Con este propósito, bajo el liderazgo del canciller Marcelo Ebrard, la política exterior de México está desplegando un esfuerzo diplomático sin precedentes, en coordinación con el conjunto de las entidades competentes del Gobierno, orientado a precisar las características del tráfico ilícito de armas a México y, a partir de la mejor información de inteligencia, articular y potenciar estrategias efectivas de cooperación bilateral, regional e internacional para contribuir a reducir este flagelo.

En este contexto, el reforzamiento del diálogo político y la cooperación en la materia con la Unión Europea (UE) y sus Estados Miembros se ha convertido en uno de los objetivos principales de la política de México hacia este bloque.[1] Nuestro trabajo diplomático en Bruselas, sede de las institu-

* Embajada de México ante Bélgica, Luxemburgo y la Unión Europea: Mauricio Escanero es embajador y jefe de misión ante la Unión Europea; Noel González, jefe de Cancillería.

[1] Marcelo Ebrard Casaubon, Mensaje inaugural en la XXXI Reunión de Embajadores y Cónsules, Ciudad de México, 7 de enero de 2020.

ciones de la UE, incluyendo el Consejo Europeo (a nivel de jefes de Estado), el Consejo de la Unión Europea (en sus diversas configuraciones ministeriales y de alto nivel), la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el Parlamento Europeo, además de la sede de la Organización Mundial de Aduanas, resulta esencial.

Flujos ilícitos

En su conjunto, la UE es el segundo productor mundial de armas en el mundo, con una exportación equivalente a 26% del total global.[2] Según datos del Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), Estados Unidos ocupa el primer puesto, mientras que Rusia, la tercera posición.[3] Asimismo, se observa que desde 2004 han crecido los flujos de tráfico ilícito de armas europeas hacia África, las Américas, Asia y Oceanía.[4] Según cifras de la Secretaría de la Defensa Nacional, entre 2014 y 2019, 51% de las armas recuperadas en México provino de Estados Unidos, 27% de Europa y 22% del resto del mundo. Del territorio europeo provinieron principalmente armas cortas (77% de las armas europeas incautadas).

De acuerdo con registros oficiales de los últimos cinco años, las armas ilícitas que llegan a México desde Europa provienen principalmente de seis productores: España (23%), Italia (20%), Rumania (14%), Alemania (12%), Austria (12%) y Bélgica (8%).[5] Cerca de la mitad de estas armas ingresa a México

---

2 "EEUU reforzó su liderazgo como exportador mundial de armas en el último lustro", *El Diario*, 9 de marzo de 2020, en *https://www.eldiario.es/politica/EEUU-reforzo-liderazgo-exportador-mundial_0_1004049769.html* (fecha de consulta: 13 de marzo de 2020.

3 Véase Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), "TIV of Arms Exports from the Top 50 Largest Exporters, 2019-2019", en SIPRI Arms Transfers Database, 20 de marzo de 2020, en *http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php* (fecha de consulta: 20 de marzo de 2020).

4 Jana Arsovska. "Introduction: Illicit Firearms Market in Europe and Beyond", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 20, núm. 3, septiembre de 2014, p. 296.

5 Fabián Medina, "Las rutas de armas ilícitas a México desde Europa a través de EU (IV), *Milenio*, 6 de febrero de 2020, en *https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/rutas-armas-ilicitas-mexico-europa-eu-iv* (fecha de consulta: 16 de marzo de 2020).

vía Estados Unidos, como exportaciones autorizadas de los países de la UE a este país, y luego se trafican a México, en la mayoría de los casos al amparo de redes criminales de tráfico de armas,[6] que se aprovechan de la laxitud de las normas estadunidenses para la adquisición de armas.[7]

Pero además de su tráfico ilícito en el exterior, las armas europeas también son desviadas dentro de su propio territorio para utilizarse para cometer crímenes. Según informes oficiales, las armas que se usaron en los ataques terroristas de París en noviembre de 2015 y Bruselas en mayo de 2014 eran armas recicladas o robadas a propietarios legítimos.[8] Por tanto, también es del interés de las autoridades europeas reforzar la aplicación de sus marcos legales e instrumentos de inteligencia para apuntalar su seguridad interna.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la estrategia integral que México impulsa para combatir el tráfico ilícito de armas, la diplomacia mexicana está promoviendo activamente el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración con la Unión Europea y con los países europeos donde se fabrican estas armas. En particular, estamos concertando el aprovechamiento óptimo de los instrumentos existentes y generando nuevos esquemas de intercambio de información y cooperación para el rastreo de las armas aseguradas, el freno a su flujo ilícito y la persecución judicial de las redes criminales involucradas.

El trabajo con las instituciones de la UE es un componente esencial de estos esfuerzos de cooperación, especialmente a la luz de las oportunidades que perfilan el fortalecimiento en curso de los vínculos de México con las plataformas de cooperación comunitaria con terceros países, así como nuestros acercamientos a los mecanismos comunitarios de información,

---

6 Robin Eveleigh, "European Gun Makers Are Quietly Supplying the Mexican Drug Wars", en *Vice*, 28 de enero de 2020, en *https://www.vice.com/en_us/article/3a8dxb/european-gun-makers-are-quietly-supplying-the-mexican-drug-wars* (fecha de consulta: 30 de enero de 2019).

7 Bryan Schatz, "Amazingly, There Is No Federal Law Against Gun Trafficking", en *Mother Jones,* 13 de octubre de 2016, en *https://www.motherjones.com/politics/2016/10/gun-trafficking-law-maloney-kenneth-thompson/* (fecha de consulta: 17 de febrero de 2020).

8 Jason Burke, "Military Grade Firearms Increasingly Available to Terrorists in Europe–Report", The Guardian, 18 de abril de 2018, en *https://www.theguardian.com/world/2018/apr/18/arms-race-criminal-gangs-helping-terrorists-get-weapons-report-warns* (fecha de consulta: 1 de febrero de 2019).

coordinación y armonización establecidos para alinear y normar las políticas y acciones de los Estados Miembros de la UE en la materia.

Marco normativo

La producción, la exportación, la comercialización de armas y la lucha contra su tráfico ilícito recaen en primera instancia en las jurisdicciones internas de los Estados Miembros de la UE. Si bien el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el SEAE y el Parlamento Europeo tienen un papel clave en el desarrollo de las políticas públicas de los Estados Miembros de la UE en la materia, su alcance es acotado por la preponderancia de las regulaciones nacionales, en virtud de que el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento otorga a los Estados Miembros la facultad de tomar las medidas necesarias en cuanto a la producción y el comercio de armas para proteger sus intereses de seguridad nacional.[9]

El Consejo de la Unión Europea, en su configuración como Consejo de Justicia y Asuntos del Interior, impulsa la cooperación entre los Estados Miembros en materia jurídica, incluida la lucha contra el tráfico ilícito de armas. A su vez, en convergencia con el Consejo, la Comisión Europea, por conducto de su Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG HOME, por sus siglas en inglés) colabora para combatir el terrorismo y el crimen organizado, mediante la cooperación policial y el reforzamiento de los marcos normativos contra el tráfico ilícito de armas de fuego.[10] En 2010, el Consejo decidió establecer un ciclo cuatrienal para dar mayor solidez y continuidad al combate contra el crimen internacional organizado a través de la coordinación de las agencias nacionales de procuración de justicia, las instituciones de la UE y diferentes agencias comunitarias, así como "terceras partes relevantes", y estableció, con el apoyo de la Europol, la Plataforma Multidisciplinaria Europea contra Amenazas

[9] Sophia Besch y Beth Oppenheim, *Up in Arms: Warring over Europe's Arms Export Regime,* Londres/Bruselas/Berlín, Centre for European Reform, septiembre de 2019, p. 10.

[10] Comisión Europea, "Migration and Home Affairs: About Us", en *https://ec.europa.eu/home-affairs/who-we-are/about-us_en* (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

Criminales (EMPACT, por sus siglas en inglés),[11] uno de cuyos grupos de trabajo está dedicado al combate del tráfico ilícito de armas[12].

Asimismo, en noviembre de 2018, la Unión Europea actualizó su estrategia anterior (de 2005) para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, armas ligeras y pequeñas (*small arms and light wapons*, SALW). Su objetivo es orientar la acción europea de manera integrada, colectiva y coordinada hacia medidas para prevenir y frenar la adquisición ilícita de SALW y sus municiones por parte de terroristas, delincuentes y otros actores no autorizados, y promover la rendición de cuentas y la responsabilidad con respecto al comercio legal de armas. Esta nueva estrategia de la UE guiará las acciones de sus instituciones y sus Estados Miembros, así como la completa implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas (PoA) y el Instrumento Internacional de Trazabilidad (ITI) a nivel nacional, regional y global.[13]

Las acciones previstas por la estrategia son: fortalecer el marco normativo, implementar normas en diferentes fases del ciclo de vida de armas de fuego, monitorear la implementación de la normatividad vigente y reforzar la cooperación y asistencia internacional.[14]

Respecto al último elemento, a nivel regional, la estrategia prevé el fortalecimiento de las capacidades de aplicación de la ley para combatir el tráfico ilícito de armas en países socios, a través del intercambio de información y la cooperación operativa entre los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, especialmente entre países a lo largo de las principales rutas de tráfico hacia y desde la UE. Esto último resulta de particular interés para México.

---

11 Consejo de la Unión Europea, *The EU Policy Cycle to Tackle Organised and Serious International Crime,* Bruselas, Consejo de la Unión Europea, 2018.

12 "EU Policy Cycle-Empact", en Europol, en *https://www.europol.europa.eu/empact* (fecha de consulta: 31 de enero de 2020).

13 Consejo de la Unión Europea, "Council Conclusions on the Adoption of an EU Strategy Against Illicit Firearms, Small Arms and Light Weapons and their Ammunition", 13581/18, 19 de noviembre de 2019.

14 Nils Duquet, *The 2018 EU SALW Strategy: Towards an Integrated and Comprehensive Approach*, Estocolmo, EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium (Non-Proliferation and Disarmament Paper, 62), 2019, p. 7.

En una perspectiva más amplia, interesa destacar que, al igual que México, la UE es Parte del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) y su Protocolo para Armas de Fuego, y promueve activamente la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo 16 incluye la meta de reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas.[15]

Sin menoscabo de los esfuerzos normativos y operacionales que realiza la Unión Europea, aún existen amplias áreas de oportunidad para mejorar la alineación entre la regulación comunitaria y las políticas nacionales de sus Estados Miembros.[16] El régimen europeo, conocido como la *Posición Común*, establece ocho criterios generales que los Estados Miembros deben cumplir para otorgar licencias de exportación. Sin embargo, al ser las cuestiones de defensa un tema de soberanía nacional, la Posición Común no es implementada plenamente.[17] Así, las políticas de exportación no son las mismas en los diversos Estados de la UE y, entre otras fallas sistémicas, no todos los países actualizan las bases de datos existentes sobre las licencias que otorgan.

Una mejor alineación entre la legislación y acción comunitaria y las políticas de sus Estados Miembros permitiría apuntalar la eficacia de su combate al tráfico ilícito de armas, asegurando la debida trazabilidad y seguimiento de las armas fabricadas en territorio europeo y por firmas europeas fuera de él, en concordancia con los acuerdos internacionales relevantes, particularmente el TCA.

Plataformas de cooperación

En adición a sus esfuerzos internos y compromisos multilaterales, la UE y sus Estados Miembros tienen mecanismos de asistencia y cooperación con sus vecinos más cercanos: los Balcanes, Turquía, Europa del Este,

---

15 Asamblea General de la ONU, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

16 N. Duquet, *op. cit.*, p. 16.

17 S. Besch y B. Oppenheim, *op. cit.*, p. 5.

Medio Oriente y el norte de África. A través de estos mecanismos se busca reforzar el Estado de derecho para prevenir que las armas de fuego lleguen al mercado ilícito y a manos del crimen organizado o de terroristas. Estos programas abarcan acciones respecto a las redes de financiamiento, el transporte e incluyen esquemas de cooperación con las autoridades fronterizas y de aduanas.

La Unión Europea y sus Estados Miembros no cuentan con una estrategia estructurada para las Américas, aunque se han comprometido en diversos foros a mejorar la cooperación y sinergias de esfuerzos con América Latina.[18] Atender este tema es de la más alta prioridad para México.

A continuación, se destacan algunas líneas de acción para hacer frente a estos retos, a través de los mecanismos existentes.

En el ámbito de la relación bilateral, estamos trabajando en el relanzamiento del Diálogo de Alto Nivel México-Unión Europea sobre Seguridad y Justicia, con el que se busca potenciar la cooperación entre ambas partes con una perspectiva integral, con énfasis en el apuntalamiento de esfuerzos específicos en apoyo al combate al tráfico ilícito de armas.

A la fecha se han realizado dos diálogos. El primero tuvo lugar en julio de 2011 en Bruselas y, entre otros temas, trató el posible establecimiento de un grupo de contacto sobre aspectos balísticos de las armas europeas para tener una visión más amplia y complementar el trabajo que se realiza con Estados Unidos. El segundo tuvo lugar en mayo de 2016 en la Ciudad de México y en él se revisaron los temas de drogas, seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe, terrorismo, delitos cibernéticos y cooperación interinstitucional.

El tercer diálogo, previsto para septiembre de 2020, se perfila como un parteaguas en la cooperación México-UE y tratará un conjunto importante de temas prioritarios, incluyendo la ciberseguridad, el combate a la

[18] Véase Consejo de la Unión Europea, "Decisión (PESC) 2018/2010 del Consejo, de 17 de diciembre de 2018, en apoyo de la lucha contra la proliferación y tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y de sus municiones y su impacto en América Latina y el Caribe en el marco de la Estrategia de la UE contra las armas de fuego, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas y su munición «Seguridad de las armas, protección de los ciudadanos»", L 322/27, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 18 de diciembre de 2018, en *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.322.01.0027.01.SPA&toc=OJ:L:2018:322:TOC* (fecha de consulta: 20 de marzo de 2020).

corrupción, la protección de datos personales y, de manera central, la concertación de acciones para combatir eficazmente el tráfico de armas a México provenientes de Europa. Con este último propósito, estamos trabajando en la articulación de un acuerdo de colaboración específico, que comprenderá medidas puntuales para hacer más eficaz y ágil el rastreo de las armas, en apoyo a las gestiones a nivel bilateral con los Estados Miembros de la UE, así como para coadyuvar a la implementación de las licencias de exportación otorgadas por los Estados en términos consistentes con los compromisos internacionales compartidos por México y la UE, principalmente cuando las armas en cuestión presenten un gran riesgo de desvío.

Por su parte, en el ámbito regional latinoamericano destacan las oportunidades que perfila el Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACCTO). Éste es un mecanismo de cooperación entre la Unión Europea y 18 países de América Latina, entre ellos México, cuyo propósito es fortalecer la lucha contra el crimen organizado a través del reforzamiento de las capacidades nacionales, incluyendo el intercambio de mejores prácticas y la creación de canales de comunicación idóneos.[19]

Interesa observar que en el marco de la implementación del Plan de Acción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)-UE bajo la presidencia pro témpore de México de la Celac en 2020, estamos apoyando los esfuerzos de la región orientados a potenciar los alcances de EL PACCTO y extender su aplicación al conjunto de los miembros de la Celac, incluyendo los países del Caribe.

En el marco de EL PACCTO se llevó a cabo en noviembre de 2019, en la Ciudad de México, un taller para tratar el problema del tráfico ilícito de armas en América Latina y la UE con una visión regional de la problemática y los mecanismos de coordinación interinstitucionales entre los países de la región.[20] De la reunión emanaron las siguientes propuestas:

---

[19] Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACCTO), "Sobre EL PACCTO", en *https://www.elpaccto.eu/sobre-el-paccto/que-es-el-paccto/* (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

[20] EL PACCTO, "Coordinación y cooperación contra el tráfico de armas", 13 de noviembre de 2019, en *https://www.elpaccto.eu/noticias/coordinacion-y-cooperacion-contra-el-trafico-de-armas/* (fecha de consulta: 17 de febrero de 2020).

- Promover el uso de herramientas comunes para la trazabilidad, el estudio balístico de armas y el intercambio de información.
- Promover la armonización legislativa a nivel nacional, subregional y regional.
- Fortalecer la articulación interinstitucional.
- Promover la investigación patrimonial (localización, identificación, recuperación, decomiso y gestión de bienes procedentes del delito).
- Fortalecer el intercambio de buenas prácticas.
- Promover políticas públicas integrales de control y prevención del tráfico y uso ilegal de armas de fuego.
- Crear una red de policías especializados en tráfico ilícito de armas entre América Latina y la Unión Europea, con el apoyo de la Interpol y la plataforma de cooperación EMPACT de la UE, dedicada al tráfico de armas.

Como parte de estos esfuerzos, con el apoyo de EL PAcCTO, actualmente también se explora la conveniencia de crear el Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (Clasi). Se trataría de una estructura informal, inspirada en la experiencia y la metodología desarrolladas por el Comité Permanente de Cooperación Operacional en Materia de Seguridad Interior (COSI, por sus siglas en inglés), compuesto por los ministros del Interior y de Justicia de cada Estado Miembro de la UE, así como de representantes de la Comisión Europea y el SEAE y sus pares latinoamericanos. Agencias relevantes de la UE, como Europol, podrían participar como observadores.

El Clasi estaría conformado por países voluntarios de América Latina a nivel de ministros y altos funcionarios de los ministerios del Interior, Seguridad, Gobierno o Justicia, en función de las competencias de cada país, e incluiría entre sus objetivos: fomentar el diálogo y la coordinación de alto nivel; determinar las prioridades comunes, entre las cuales el combate al tráfico ilícito de armas podría tener un lugar prominente; así como el fortalecimiento jurídico y práctico de la AMERIPOL como instancia central de cooperación policial en América Latina.

La colaboración reforzada en los ámbitos bilateral México-UE y birregional AL-UE y Celac-UE potenciará los intercambios de información para el rastreo de las armas aseguradas, como el sistema iARMS de trazabilidad de armas albergado por la Interpol y apoyado por la UE, que permite a los servicios policiales de todo el mundo, incluyendo las fuerzas de seguridad

del Estado mexicano, comprobar si las armas incautadas son extraviadas o robadas, o si han sido traficadas. Asimismo, fortalecerá el apoyo a la investigación policiaca y la persecución judicial de las redes criminales responsables del tráfico ilícito de armas con el objeto de eliminarlo.

Observaciones finales

En el panorama de la política exterior de México, destacan el fortalecimiento en curso de nuestra asociación estratégica bilateral con la UE, puesto de relieve por la inminente conclusión del nuevo Acuerdo Global México-UE, así como la amplia y diversificada colaboración que México y la UE apuntalan a nivel birregional en la Celac-UE y los foros multilaterales.

En este contexto, a partir de los principios y valores compartidos, las respectivas fortalezas institucionales y un conjunto significativo de perspectivas políticas y aspiraciones sociales convergentes, México y la UE refuerzan su colaboración para combatir el tráfico ilícito hacia territorio mexicano de armas de origen europeo y fabricadas por compañías europeas en terceros países.

Los programas y acciones que estamos concertando entre México y la UE, delineados sucintamente en este artículo, no solamente son relevantes por su contribución para atajar los flujos ilícitos de armas europeas hacia México, sino que también nos aportan perspectivas novedosas que podrían ser útiles para potenciar y enriquecer el conjunto de la estrategia de México para combatir el tráfico ilícito de armas.

En suma, nuestro trabajo diplomático con la Unión Europea en esta materia contribuye a brindar integralidad y equilibrio a la estrategia nacional para el combate eficaz y contundente al tráfico ilícito de armas hacia México, en línea con la alta prioridad que el Gobierno asigna a este reto fundamental para garantizar la seguridad y el bienestar de la población mexicana.